

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REGLA FISCAL: ENTRE LA SOLIDARIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD

María Alejandra Orjuela Ramírez

Miguel Andrés López Martínez

INTRODUCCIÓN

La fraternidad, como categoría política, encuentra asidero jurídico en el artículo 95-2 de la Constitución colombiana con el mandato de obrar conforme al principio de solidaridad.

La fraternidad, como tercer elemento del tríptico revolucionario francés, ha tenido una presencia esquiva en el entramado constitucional y legal colombiano. Al menos desde el punto de vista formal, la palabra no aparece por ningún rincón del intrincado edificio normativo. No obstante, nuestra Constitución ha establecido como deber de las personas y ciudadanos, el de actuar conforme al principio de solidaridad social y de responder con humanidad ante quienes se vieren en situación de peligro de su vida o salud¹. Como el proceso de definición de la fraternidad se

· Abogada Universidad Santo Tomás – Tunja. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Facultad de Derecho. Estudiante de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas y Contables – Escuela de Economía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC-. Estudiante de Especialización en Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Colombia. Correo de contacto: aleja1333@hotmail.com, alejaorjuela@gmail.com.

· Abogado Universidad Santo Tomás – Tunja. Docente investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Facultad de Derecho. Auxiliar de investigación en el Proyecto: Responsabilidad del Estado por actos terroristas, dirigido por el Ph. D. Ciro Nolberto Guechá Medina. Estudiante de Maestría en Derecho Administrativo. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2011. Correo de contacto: maloma11@hotmail.com, maloma11ster@gmail.com.

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. **ARTICULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1... 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

...

encuentra en constante elaboración, no vemos por qué no pueda asociarse a ésta con la voz de solidaridad (Barros).

El Congreso de la República ha elevado a criterio constitucional la sostenibilidad fiscal del Estado. La medida busca limitar su gasto, como condición para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho. Si bien el concepto de sostenibilidad fiscal no se precisa, es mediante su desarrollo legal, plasmado en la ley 1473 que se pretenden explicitar sus contenidos.

La regla fiscal, implica el establecimiento de un monto, como meta del balance estructural, en el que el gasto del Estado no puede superar sus ingresos, ello con el objetivo de disminuir progresivamente el déficit fiscal hasta llegar a alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2022.

Visto lo anterior, surge una inquietante interrogante alrededor de la cual girarán nuestras reflexiones:

¿Se desconoce el deber de actuar conforme al principio de solidaridad social (Constitución Política de Colombia. Art. 95. Núm. 2) con la expedición de la Reforma Constitucional a los artículos 334, 339 y 346 de la Carta (Acto Legislativo 03 de 2011) y su consecuente desarrollo legal (Ley 1473 de 2011)?

A título de hipótesis planteamos que las medidas anotadas no resultan idóneas, necesarias ni proporcionales, pues existen otros mecanismos de política económica que posibilitarían disminuir el déficit fiscal, sin poner en riesgo la garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía y en particular los de la población en situación de desplazamiento forzado (PSD).

Nos concentraremos en un fenómeno de claros matices históricos y políticos que ha marcado un estado de cosas inconstitucional (Estado de cosas inconstitucional T - 025, 2004) y requiere de una apremiante necesidad de intervención estatal: el desplazamiento forzado (DF). En esta medida, el ejercicio de validación de nuestra hipótesis se presentará en tres partes: en la primera, haremos una explicación del DF como reto económico y político del Estado Social de Derecho. En la segunda, expondremos las principales razones del discurso económico y normativo que llevaron a la formulación de la sostenibilidad fiscal como principio constitucional y la regla fiscal como su desarrollo legal. Por último, haremos un examen de proporcionalidad de las medidas.

DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN RETO PARA SOLIDARIDAD ESTATAL

El desplazamiento forzado (DF) no siempre ha suscitado las mismas respuestas. La preocupación de las autoridades por asegurar el goce efectivo de las víctimas es el resultado de un proceso que comenzó con el ocultamiento del fenómeno, que luego se tornó en un reconocimiento tímido de la situación con fines de contención. Las últimas manifestaciones, hechas a partir de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional

(ECI), son la muestra del cambio de percepción que hemos tenido. A continuación, haremos una breve revisión de las etapas mencionadas.

Primera etapa: del ocultamiento al reconocimiento ambiguo

El DF constituye un proceso constante de expulsión, profundamente arraigado en nuestra historia (González, 2004), que presenta profundos matices históricos y regionales (Mondragón, 2002). Permaneció oculto en la agenda del gobierno bajo el manto de la ambigua calificación de víctimas de la violencia. Curiosamente, los primeros ejercicios de documentación de la problemática fueron realizados por agentes internacionales que pusieron en evidencia la estrecha relación existente entre el DF y los sistemas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Deng, 1993).

La Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas –CPDIA-, y el Representante del Secretario de Naciones Unidas para los Desplazados Internos (Deng, 1994), dieron argumentos suficientes a las ONG's para ejercer presión sobre un gobierno nacional que veía con recelo la inclusión del concepto de desplazamiento interno en el contexto nacional (Vidal, 2007).

Los esfuerzos vieron su resultado en el Documento CONPES 2804 de 1995, en el que hizo carrera la expresión *desplazamiento forzado por la violencia*, que limitó la definición de desplazado a una serie de requisitos asociados a eventos de perturbación del orden público, y sujetó la atención a criterios de temporalidad y circunstancialidad, que terminaron articulando un esquema institucional con los lineamientos básicos del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (Departamento Nacional de Planeación, 1995), olvidando que el DF, a diferencia de las catástrofes naturales, constituye un desastre humanitario permanente fuera de cualquier estimación temporal, que no despierta la misma solidaridad en la sociedad civil (Uribe, 2001).

Con la ley 387 de 1997 se dio abrigo jurídico al Sistema de Atención a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD-, como un conjunto de entidades públicas, privadas

y comunitarias cuya misión estaría en la realización de planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población en situación de desplazamiento (PSD), neutralización de los efectos generados por la violencia, integración de esfuerzos para la prevención y el manejo oportuno y eficiente de los recursos (artículos 4 y 5).

Con el Decreto 2569 de 2000 se logró cristalizar el esfuerzo más importante de reglamentación. Además de sujetar la exigibilidad de las prestaciones estatales a límites temporales y a la “disponibilidad presupuestal”, concentró la mayoría de funciones en la Red de Solidaridad y dio cabida al Registro Único de Población Desplazada –RUPD– como un instrumento técnico de identificación y seguimiento, que terminó ampliando la definición institucional de persona desplazada.

El lenguaje construido a partir de las normas comentadas llevó al profesor Vidal López (2007) a afirmar la ambigüedad del discurso estatal frente al DF. Sostiene tal anfibología en el hecho de que mientras por un lado se hacía un reconocimiento, al menos formal, de la responsabilidad estatal en la prevención y atención del fenómeno, no se explicaba cómo, por el otro, la intencionalidad en el actuar más bien se correspondía con su negación.

Resulta interesante, por ejemplo, que desde 1999 se hiciera evidente una preocupación por encontrarle salidas económicas a la problemática, proyectando la necesidad de fortalecer el presupuesto destinado a la ejecución de una política de atención (Departamento Nacional de Planeación, 1999), que no tenía el mismo eco a la hora de presupuestar gastos: en documento Conpes 3115 se estableció la necesidad de realizar un esfuerzo presupuestal de 446.645 millones de pesos para atender los diferentes frentes de la política (Departamento Nacional de Planeación, 2001). No obstante, la asignación de recursos apenas alcanzó el 0,05% del presupuesto del gobierno (\$478.588 millones de pesos de 2007) entre los años 2000 a 2003 (ACNUR, 2007)².

² Aunque en apariencia se trata de una asignación superior a la proyectada, se debe tener en cuenta que se trata de proyecciones hechas en 2001 y las cifras son del año 2007.

El reconocimiento y la simultánea negación subyacentes al discurso estatal del DF dieron lugar a tensiones políticas que tuvieron como escenario de encuentro el campo jurídico, específicamente el de reclamación de protección a derechos fundamentales. La presión ejercida por las víctimas y ONG, a través de la tutela, fue correspondida por la Corte Constitucional con un paulatino reconocimiento de mayores prestaciones a víctimas de desplazamientos concretos. La reacción provocada fue la masificación del uso de la acción de tutela que la llevó, a su vez, a un esfuerzo de sistematización por dos medios: la fijación de precedentes y la ampliación de los efectos inter partes de sus fallos; ambos, se vieron condensados en la sentencia T – 025 de 2004 (Rodríguez & Rodríguez, 2009).

Estado de cosas inconstitucional: un esfuerzo sin precedentes que marcó el cambio de percepción

Con ponencia de Manuel José Cepeda, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional optó por declarar el estado de cosas inconstitucional –ECI- al constatar la grave situación de vulneración de derechos constitucionales de las víctimas del flagelo del DF (fundamento jurídico 5.2), y la significativa contribución estatal a través de acciones y omisiones en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de prevención y atención (fundamento jurídico 6.3), que obedecían a problemas estructurales de insuficiente capacidad institucional (fundamento 6.3.1) y de escasez de recursos destinados para su financiación (fundamento 6.3.2) que no eran atribuibles a una sola autoridad (fundamento 7)³.

La Corte encontró que los niveles de ejecución de la política de prevención y atención a la PSD eran insuficientes para garantizar sus derechos. La baja cobertura y calidad de los programas de prevención y atención obedecía a la escasez permanente de recursos que las autoridades no asignaban ni ejecutaban. Se identificaron dos factores de

³ El examen posterior a la sentencia no puede presentarse en escala de rotundos. Los efectos del fallo no han sido los mismos en todos los frentes. En lo que tiene que ver con la visibilización y discusión de la problemática, el “desbloqueo” del aparato institucional, y la democratización del tema, el balance se considera optimista (Rodríguez & Rodríguez, 2010). Lo es menos en cuanto al registro y caracterización de la PSD (Guataquí, 2009), la definición de competencias y su coordinación entre las diferentes autoridades del SNAIPD (Riveros, 2009), y el goce efectivo del mínimo prestacional (CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008). En torno a la forma en que la Corte ha hecho el seguimiento de sus órdenes, existen balances pesimistas que sostienen la inutilidad del fallo por considerar que no impacta realmente el entramado institucional para generar verdaderos compromisos (Dueñas, 2009). Otros, prefieren ser más optimistas y ver en la sentencia una posibilidad de visibilización de la problemática (Rodríguez & Rodríguez, 2010).

bloqueo institucional en este sentido: el primero, en el hecho de que buena parte del flujo de dinero se disponía por cooperación internacional; el segundo, tenía que ver con la percepción de los funcionarios, que entendían restringidos los alcances de la ley 387 frente a los mandatos de sostenibilidad del gasto contenidos en las leyes de presupuesto.

Con la declaratoria del ECI, la Corte marcó un hito en el proceso de ruptura del paradigma tradicional que sujetaba al juez de tutela al reducido universo de las partes en conflicto. En el conjunto de órdenes impartidas el juez afirmó en cabeza de las autoridades (MinHacienda, DNP, CNAIPD), las obligaciones de: (i) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal, (ii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que correspondía a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional, (iii) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (iv) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no llegaran en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas.

El fallo sumó a las anteriores el compromiso para el Ministerio de Hacienda de realizar los esfuerzos necesarios para garantizar la asignación de recursos que permitiera el goce efectivo de los derechos de la PSD, haciendo los ajustes que consideraran precedentes. Lo anterior, teniendo en cuenta que ante semejante problemática no podía pensarse en el sostenimiento de una política a largo plazo, financiada con recursos ocasionales como los de cooperación internacional, ni tampoco se podía pretender desconocer el alcance de una norma especial que, a diferencia de las leyes de presupuesto, establecía órdenes concretas de asignación de recursos y no meras autorizaciones generales de gasto (Estado de cosas inconstitucional T - 025, 2004).

Después de establecer niveles de cumplimiento (Auto 185, 2004) y de verificar la insuficiencia de las medidas adoptadas por las autoridades en materia presupuestal (Auto 176, 2005), los ejercicios de proyección y esfuerzo presupuestal dieron como resultado un aumento significativo del flujo de recursos para la ejecución de la política pública: de 543.109 millones de pesos entre los años 1999 a 2002, a 2,0 billones entre 2002-2006, y 5,3 billones para los años 2007 a 2010 (SNAIPD, 2010, pág. 179). No obstante, los esfuerzos mostrados, para la Corte Constitucional resultan insuficientes si no se traducen

en el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. De manera pues que mientras no se verifique esta condición el ECI se mantendrá (Auto 385, 2010).

Aunque resulta entendible que la disponibilidad de recursos no sea suficiente para la superación de la problemática, pues no puede quedar al margen de la coordinación institucional necesaria que garantice el uso eficaz de los recursos (ACNUR, 2007), tampoco podemos negar que se trata de un requerimiento necesario. El DF representa un reto creciente para las finanzas del Estado que proyecta un compromiso de consecución y asignación de recursos a largo plazo⁴, que no se puede desconocer.

REGLA FISCAL: LA COLUMNA QUE SOSTIENE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Credibilidad y estabilidad en los compromisos adquiridos, son dos preocupaciones constantes a la hora de pensar en la mejor manera de conducir los destinos económicos de un Estado. Las dos, expresan brevemente la razón de ser de medidas de sostenibilidad como las que aquí analizamos. Como veremos, se trata de un ejercicio de materialización del discurso económico neoinstitucional (que ve en lo público la mejor válvula de ajuste de las falencias del mercado) en figuras normativas de orden constitucional y legal.

Las razones de la sostenibilidad fiscal: la apuesta por un compromiso creíble

El papel del Estado en el concierto social no ha sido siempre el mismo. En efecto, la historia nos muestra que las funciones, y los procedimientos utilizados para su desarrollo, han determinado momentos históricos en los que su protagonismo varía. Tenemos entonces un primer modelo en el que la prevalencia de las libertades individuales, le valieron al Estado a un protagonismo residual –*Gendarme*–, que vino a incrementarse con la crisis que desataron las exageraciones del mercado, llevándolo a intervenir en sus dinámicas y a prestar directamente servicios a sus ciudadanos –*Prestador*–.

⁴ De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional (SNAIPD, 2010, págs. 178-179), “el costo total de la Política Integral de Prevención y Protección, Atención Integral y de Reparación a la Población Desplazada asciende a \$44,2 billones de pesos de 2010”, de los cuales, 12, 84 corresponden a compromisos del gobierno nacional.

No obstante, se afirma que el acentuado modelo intervencionista llegó a un punto de crisis, en el que la insostenibilidad fiscal y la ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones justificaron un nuevo cambio de rol: de prestar servicios a garantizar que éstos se suministren en óptimas condiciones de mercado, esto es, de competencia y universalidad en el acceso –*Regulador*- (Restrepo M. , “La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho”, 2007).

En esta última faceta subyace la idea de una sociedad policéntrica, en la que el Estado ya no constituye su cúspide, sino apenas un subsistema en constante comunicación con otros (Darnaculleta, 2005, pág. 36). En esa medida, su soberanía, externa e interna, se ve seriamente cuestionada debido a la falta de capacidad real para imponer sus decisiones (Zagrebelsky, 2008). Es por eso que la actividad de regulación –que puede entenderse brevemente como aquella actividad intencional de intentar controlar, ordenar o influenciar el comportamiento de otros (Black, 2002, pág. 20)- se circunscribe dentro de la búsqueda de la eficiencia a través de la simplificación normativa y la ampliación de espacios de derecho blando o reflexivo. En otras palabras, se encuentra inserta en el contexto de un Estado de policía que interviene sólo para garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos y el interés general –*Neopolicial*- (Restrepo M. , 2009).

El reducido papel del Estado se explica a partir de la extrapolación –del campo económico al político- de la premisa utilitarista de la elección individual racional. Es decir, que al concebir al Estado como un agente cuyo cálculo racional lo llevará a la maximización de las utilidades, que genera el poder –a costa de las que puedan obtener sus integrantes individualmente considerados- se justifica la creación de un “mercado político” que permita revelar las preferencias de la comunidad –mecanismos de control externo- y asimismo establecer límites a la intervención estatal; quedándole entonces disponibles el subsidio y el impuesto como recursos disponibles para fomentar externalidades positivas del mercado o conjurar las negativas respectivamente (Giraldo, 2005).

El paradigma señalado, forma parte de la visión liberal clásica de las relaciones entre el Estado y el mercado. En este paisaje, la ausencia de instituciones no significa un

faltante trascendental, pues se asume que es el segundo, y no el primero, el eje articulador de la dinámica social.

No obstante, nuevas perspectivas dejan ver algunas imprecisiones. Una explicación aproximada, parte de la idea, planteada por Coase, de que a cualquier actividad económica subyacen vínculos entre agentes económicos que se representan en contratos o transacciones –explícitos o no- cuya celebración implica costos. Estos costos de transacción (CT), presentes en las relaciones Estado-Mercado, determinan la eficiencia con que se toman las decisiones en el Estado (se preferirán aquellas que permitan beneficios mayores a los costes que conlleve el proceso de su formulación).

Por lo anterior, el papel de la institución pasa de ser antagónico a complementario del mercado, pues existe para moldear el comportamiento de los agentes económicos e incentivar la reducción de CT (Arias & Caballero, 2003). De esta manera, la asignación de recursos al interior del Estado, no debería hacerse por medio de subsidios e impuestos pues debido a sus altos costos de transacción la medida resultaría ineficiente. Mejor es asignar precios a los diferentes bienes y derechos en juego y proceder a su utilización en un contexto de intercambio (Giraldo, 2005, pág. 29).

En ese orden de ideas, es necesario advertir que los costos de transacción son más altos en los “contratos políticos” que en los privados (de ahí su criticada tendencia a ser ineficientes). Esto debido a que las partes que en ellos intervienen, no son fácilmente identificables (i), como tampoco lo es su contenido (ii), sumado a que sus términos aparecen consignados sin mayores precisiones (iii).

Desde esta perspectiva, la lentitud de los procesos políticos lleva a un intercambio de beneficios que no es simultáneo, sino que se prolonga en el tiempo –*intercambios intertemporales*-, afectando con ello la sostenibilidad de los acuerdos, pues un cambio de circunstancias, en el transcurso de la transacción, puede motivar incumplimientos posteriores al arreglo –*incumplimiento oportunista ex post*- (Arias & Caballero, 2003)⁵, que

⁵ Piénsese por ejemplo, en el compromiso incumplido del Estado en materia tributaria. En alguna oportunidad, se advirtió la necesidad de un impuesto provisional que permitiera la disposición de recursos adicionales para cubrir el creciente gasto militar que demandaba la implementación de la política de

terminan generando incentivos para el diseño de políticas a corto plazo que en muy poco contribuyen a la eficiencia del sistema de regulación (Grabosky, 1995, pág. 358).

Vistas las dificultades que genera la consistencia temporal de la política, y la manera en que mina la credibilidad de las autoridades, es que se hace necesario utilizar las instituciones en la generación de lo que North y Dixit denominan capital reputacional (Arias & Caballero, 2003, pág. 135); es decir, que para evitar la ruptura posterior de los acuerdos, se requiere brindar una garantía de su durabilidad –*credible commitment*– a través de la generación de un aparato institucional que imponga la credibilidad, fijando reglas que impidan que los poderes públicos violen sus compromisos ex post (Miller, 2000)⁶.

Las explicaciones brindadas desde el neo institucionalismo nos permiten conformar un paisaje conceptual más claro de las razones que llevan a plantear la necesidad de una regla fiscal, que asegure la sostenibilidad económica a largo plazo del sector público estatal. Se trata de un ejercicio de reducción del poder discrecional en la toma de decisiones de política económica, expresado en instrumentos normativos con una clara función: generar una disciplina fiscal que garantice el cumplimiento, a largo plazo, de aquellos compromisos contraídos por el Estado como agente regulador de las condiciones del mercado (López, Renhals, Botero, & Posso, 2008).

Tres, son las razones por las que muchos gobiernos han visto en la sostenibilidad fiscal la herramienta más adecuada para solucionar sus problemas de estabilidad macroeconómica: en primer lugar, permite generar en los agentes del mercado una sensación de estabilidad que facilita las condiciones para el aumento de los niveles de ahorro, consumo e inversión. En segundo lugar, propicia una mejor asignación de recursos, con lo que la prestación de los servicios se hace más eficiente y su sostenibilidad

seguridad democrática. Nos referimos al impuesto al patrimonio, que resultó siendo definitivo por consagración legal de medidas adoptadas en un comienzo por decretos extraordinarios –decreto legislativo No. 1338 de 2002-. Frente al impuesto al patrimonio es evidente, como lo afirman Adolfo Atehortúa y Diana Rojas (2009), que “[p]ara una concepción de seguridad que tiene como norte prioritario el combate al terrorismo, poco importan los compromisos y las reglas internacionales [y] la seriedad del Estado”. Un impuesto que ha contribuido en la financiación de 8,6 billones del presupuesto militar para el año 2008, no podría quedarse en una medida temporal (Atehortúa & Rojas, 2009, pág. 74).

⁶ Una herramienta útil para lograr este cometido es la delegación, en una burocracia especializada, de la facultad de establecer tales barreras aún por encima de los vaivenes políticos (Gilardi, 2002).

más probable. Por último, previene a los gobiernos de los embates, y las sorpresas, que acarrearán las fluctuaciones económicas globales (López, Renhals, Botero, & Posso, 2008).

Del discurso económico al normativo: desarrollo constitucional y legal de la sostenibilidad fiscal

El control sobre la política fiscal de los gobiernos nacionales y locales ha sido una preocupación constante en la legislación colombiana. No es éste el primer intento de reducción de la discrecionalidad en las decisiones económicas importantes. Así por ejemplo desde 1997, por mandato de la ley 358, las entidades territoriales vieron restringida la posibilidad de endeudamiento pues se condicionó a su capacidad de pago, entendida esta última como la disponibilidad de recursos para atender obligaciones luego de haber cubierto gastos de funcionamiento y transferencias a otras entidades (ahorro operacional). En su artículo 6 la norma condicionó la facultad de contraer obligaciones crediticias a la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para aquellas entidades que ostentaran compromisos equivalentes al 80% de sus ingresos corrientes, por concepto de saldo insoluto, o al 60% de su ahorro operacional, por concepto de intereses.

La ley 617 de 2000 por su parte, representó la preocupación por los excesivos gastos de funcionamiento en que venían incurriendo las entidades territoriales, y fijó como límite la disponibilidad de recursos de libre destinación. Municipios y Departamentos tuvieron pues que asegurar el pago de su pasivo corriente, prestacional y pensional con aquellos ingresos que no tuvieran un fin determinado previamente por la constitución o la ley. De no respetar la proporción de gasto establecida de acuerdo con la categoría de la entidad (artículos 4 y 6), se verían avocados a programas de saneamiento y planes de ajuste cuyo fracaso llevaría a la fusión con otras, una vez calificada su inviabilidad económica (artículo 19).

En el año 2003, el Congreso de la República expidió la ley 819 por la cual se creó la obligación, para el gobierno nacional y local, de brindar información sobre los resultados macroeconómicos de la última vigencia fiscal y las proyecciones sobre las futuras, para efectos de asegurar niveles sostenibles de endeudamiento y financiación de los programas

a su cargo. En desarrollo de dicha herramienta –Marco Fiscal de Mediano Plazo según el artículo 1-, las autoridades deben fijar para cada vigencia fiscal futura una meta de superávit primario⁷, que será referente obligatorio para establecer el impacto fiscal, y la viabilidad económica, de aquellos proyectos de ley, ordenanza o acuerdo, que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios (artículo 7).

Origen de la textura constitucional de la sostenibilidad fiscal

Con el objetivo general de lograr un aumento significativo del Producto Interno Bruto (PIB), sustentado en niveles más altos de empleo formal, productividad laboral e inversión privada, el gobierno nacional hizo una evaluación de las potencialidades de la economía colombiana y encontró la necesidad de fortalecer algunos sectores, debido a sus posibilidades de crecimiento y generación de mayor demanda interna. Se identificaron entonces cinco “locomotoras” con sus respectivas estrategias de fomento (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011):

Vivienda (i), como sector con amplias potencialidades en la generación de empleo, requiere esfuerzos para ampliar su cobertura a los sectores menos favorecidos; *infraestructura (ii)*, como un reto pendiente de mejoramiento y construcción de aquellas obras necesarias para acondicionar el mercado internacional; *agricultura (iii)*, la locomotora que permitirá la restitución de tierras despojadas en el marco del conflicto y la tecnificación de cultivos; *innovación tecnológica (iv)*, la herramienta para mejorar estándares de calidad del capital humano y generar valor agregado; *minero energética (v)*, como la actividad con mayores probabilidades de crecimiento en el mediano y largo plazo, cuyos rendimientos deben ahorrarse.

A juicio del Ministerio (2011), la última de las mencionadas constituye el gran desafío de corregir un error del pasado: no haber ahorrado durante el período de bonanza cafetera y petrolera, asumiendo que los rendimientos serían permanentes y generando una

⁷ Según el párrafo del artículo 2, debemos entender por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

expectativa de ingreso futuro, con lo que se llegó a niveles de apreciación de la moneda nacional y sobreendeudamiento insostenibles. Es por ello que se consideró necesaria la generación de un crecimiento económico sostenible, a partir de un doble ejercicio de selección cuidadosa de las prioridades del gasto público, y de política fiscal contracíclica que asegurara la estabilidad macroeconómica.

Fue así como el 20 de julio de 2010, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo con el objeto de modificar los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución, en el sentido de dar reconocimiento constitucional a la sostenibilidad fiscal (SF) como derecho de los ciudadanos y deber de todas las autoridades de ejercer control sobre los niveles de gasto y endeudamiento. Dos fueron los argumentos que llevaron a plantear esta doble naturaleza: por una parte, la SF constituye un instrumento que garantiza la progresiva efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC); por la otra, se trata del corolario de un proceso de ajuste de la política fiscal cuyo origen, en reformas legislativas, dio lugar a buenos resultados para las entidades territoriales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

La primera razón que justificó la SF como derecho-deber, tiene que ver con los impactos macroeconómicos que genera el crecimiento desordenado del gasto público. Sostener las prestaciones que brinda el Estado Social de Derecho, requiere un esfuerzo económico considerable que puede dar lugar a la búsqueda de recursos cuando éstos no son suficientes. El excesivo endeudamiento provoca desajustes como la inflación, la inflexibilidad presupuestal, mayor propensión al incumplimiento y pérdida de credibilidad ante el sector financiero. Tales circunstancias, hacen menos probable el sostenimiento de las obligaciones estatales con sus ciudadanos. En resumen: la continuidad y progresiva efectividad de los DESC, dependen en buena medida de la disponibilidad de recursos, y ésta última, de la credibilidad ante el mercado que los provee (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010, págs. 6,7).

La segunda motivación, partía de la idea de que la SF asegura la capacidad adquisitiva de la moneda nacional –al protegerla de los embates de la inflación que genera el gasto público desordenado–, empresa que ya había tenido comienzo con las reformas

legales de 1997, 2000 y 2003, pero que no contaba con la debida consagración constitucional que permitiera generar un mandato generalizado a aquellas autoridades que indirectamente cumplían funciones de ordenación del gasto, concretamente las judiciales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010, pág. 8).

Lo que en originalmente sería un derecho, terminó convertido en principio al interior del Congreso. El cambio tuvo lugar gracias a dos consideraciones que determinaron el contenido final de lo que fue después el Acto legislativo 03 del 1 de julio de 2011: Por una parte, era necesario insertar la SF dentro del catálogo axiológico de la carta, sin que significara una patente de corso que legitimara la restricción de otros derechos fundamentales⁸. Por otra, era evidente la relación asimétrica existente entre los jueces y los administradores, que debía saldarse en una convergencia armónica de funciones, orientada por un principio constitucional. Los primeros, en una lógica de exigibilidad de derechos, ordenando prestaciones sin mayores miramientos sobre el presupuesto de las entidades, y los segundos inmersos en la lógica economicista de buscar eficiencia en la prestación de servicios (Senado de la República, 2010).⁹

Finalmente, el texto de la reforma constitucional consagró la SF como un principio, y una herramienta para alcanzar progresivamente los fines del Estado Social Derecho, sin que por ello se entienda que el gasto público deja de ser prioritario. Instituciones como la intervención estatal en la economía, e instrumentos como el plan de inversiones públicas, el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, quedaron sujetos a la búsqueda de ejercicios fiscales sostenibles en el mediano y largo plazo. El texto es claro al afirmar que la SF no podrá ser alegada como excusa para el desconocimiento de derechos fundamentales, no obstante, llama poderosamente la atención la adición al artículo 334 de la Carta que establece la procedencia de un incidente de impacto fiscal,

⁸ Aunque la distinción entre principios constitucionales y derechos fundamentales marca una frontera muy tenue, que despierta no pocas discusiones en la teoría del derecho (Rodríguez C. , La decisión judicial. El debate Hart - Dworkin, 1997), nos atrevemos a afirmar que un elemento importante de la diferencia radica en el grado de eficacia directa que resulta menor para los primeros frente a los segundos (José Rodríguez vs. Empresas Públicas de Cartagena, 1992).

⁹ A la primera lógica la denominaremos *activismo judicial progresista*, que entendemos como la tendencia del juez hacia la intervención en asuntos económicos , políticos y sociales que despierta cambios importantes en el balance institucional de poder, así como en la vida de grupos excluidos (Saffón & García Villegas, 2011, pág. 77). A la segunda, la denominaremos *activismo fiscal*, entendida como la tendencia internacional que se orienta hacia el establecimiento de límites cuantitativos al manejo de las finanzas públicas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

como escenario de discusión en el que, al proferir sentencia una de las altas cortes, podrán modificarse los alcances del fallo que amenace graves consecuencias sobre las finanzas públicas.

Como principio constitucional, quedaron pendientes muchos elementos que no se precisaron en el acto legislativo. Si se trataba de un límite cuantitativo al ejercicio de la política fiscal, no podía quedarse enunciada en los términos tan generales de la Constitución. Por ello, era evidente y lógico su consecuente desarrollo legal en una *regla fiscal*.

Desarrollo legal de la sostenibilidad fiscal: la Regla Fiscal

Dentro de la metáfora de las locomotoras, el gobierno nacional planteó dentro de sus estrategias principales la administración eficiente de aquellos excedentes económicos en el sector minero – energético. Lo anterior, a su juicio, se lograría coordinando las políticas fiscal y económica, a través de un instrumento normativo que asegurara niveles sostenibles de deuda pública y facilitara el manejo contra cíclico de la economía, sin que ello implicara el desconocimiento de las obligaciones del Estado Social de Derecho (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

El propósito entonces, era consolidar un instrumento que permitiera fijar límites cuantitativos al ejercicio fiscal de las autoridades. Aunque ya se había logrado, en parte, frente a departamentos y municipios (leyes 358 y 617), el mejor intento frente al gobierno nacional, plasmado en la ley 819, se había quedado corto. Por una parte, la orden de diseñar marcos fiscales de mediano plazo (MFMP), dejó al arbitrio del gobierno la meta de superávit primario, con lo que se dificultó la elaboración de diagnósticos que revelaran plenamente las fuentes de vulnerabilidad fiscal. Por otra, no se restringió el poder discrecional, pues las metas de los MFMP eran de orden indicativo sin sanciones a la vista en caso de incumplimiento. Finalmente, tampoco se establecieron cláusulas de escape que permitieran dar una orientación contracíclica a la política fiscal (Comité Técnico Interinstitucional, 2010).

Como se buscaba un instrumento que permitiera aprovechar los rendimientos económicos de la actividad minero-energética, la regla debería ser suficientemente flexible para obligar al gobierno nacional a generar superávit, y por ende menor déficit, en aquellas circunstancias de crecimiento económico superior al proyectado, e incremento de los ingresos petroleros superior al esperado en el largo plazo. Por el contrario, ante una desaceleración del crecimiento general de la economía y de los ingresos petroleros, por debajo de sus niveles potenciales proyectados en el mediano y largo plazo, el instrumento debería permitir incrementar los niveles de déficit (Comité Técnico Interinstitucional, 2010)¹⁰.

Como se trataba de un intento por reducir la discrecionalidad y el impacto de las fluctuaciones del mercado sobre la economía nacional, aprovechando los rendimientos de la actividad minero-energética, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso al Congreso la creación de un límite cuantitativo sobre el nivel de déficit fiscal del gobierno nacional, con miras a reducir su deuda. Por considerar que el gobierno nacional central (GNC) era el sector que mayores desequilibrios podía presentar en desarrollo de la política fiscal¹¹, y que las entidades territoriales ya contaban con parámetros cuantitativos de control sobre sus finanzas, el ámbito de aplicación de la norma proyectada se restringió al primero (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010)

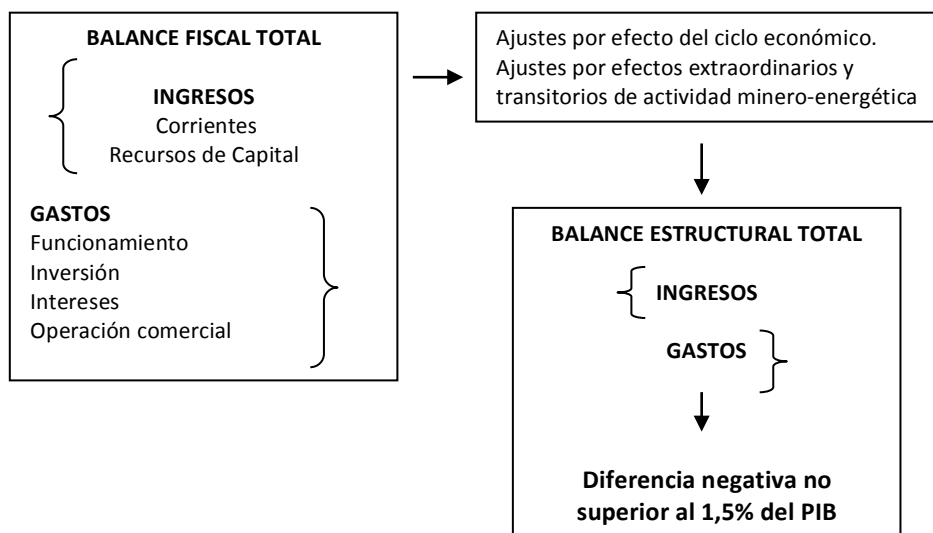
A diferencia de las reglas fiscales cualitativas –que solamente establecen límites sobre los procedimientos sin que sea exigible un resultado concreto (López, Renhals, Botero, & Posso, 2008)- la propuesta del Ministerio de Hacienda (2010) pretendía establecer un límite cuantitativo que permitiera exigir el cumplimiento de metas concretas. Fue así como se planteó sobre uno de los indicadores que guardaban la relación más directa y estable con las decisiones tomadas por el gobierno en asuntos de ingresos y gastos: el *balance fiscal estructural total*.

¹⁰ Un aumento significativo del precio del petróleo genera mayor flujo de moneda extranjera en el país, por lo que es muy probable la revaluación de la nacional, fenómeno que puede generar desajustes importantes. La desaceleración del crecimiento en el sector minero-energético, provoca una disminución de moneda extranjera circulante en el país, generando devaluación del peso. El ahorro que permite una regla fiscal, evita la monetización de la divisa, previniendo la revaluación o la devaluación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

¹¹ Para el año 2010, el GNC concentraba el 87% de la deuda del sector público no financiero (Comité Técnico Interinstitucional, 2010).

Haciendo un esfuerzo de simplificación matemática y lingüística, intentaremos presentar la idea del Ministerio a partir del siguiente ejercicio mnemotécnico:

Cuadro 1. Regla Fiscal. Proyecto de Ley



Ingresos corrientes: Aquellos que se perciben con regularidad, de forma periódica en razón de sus funciones o competencias (Restrepo J. C., 2001, pág. 264).

Recursos de Capital: Son recursos extraordinarios que se perciben en operaciones contables y presupuestales que no derivan de actividades directamente relacionadas con las funciones y atribuciones de la entidad (Sánchez, 2009, pág. 67).

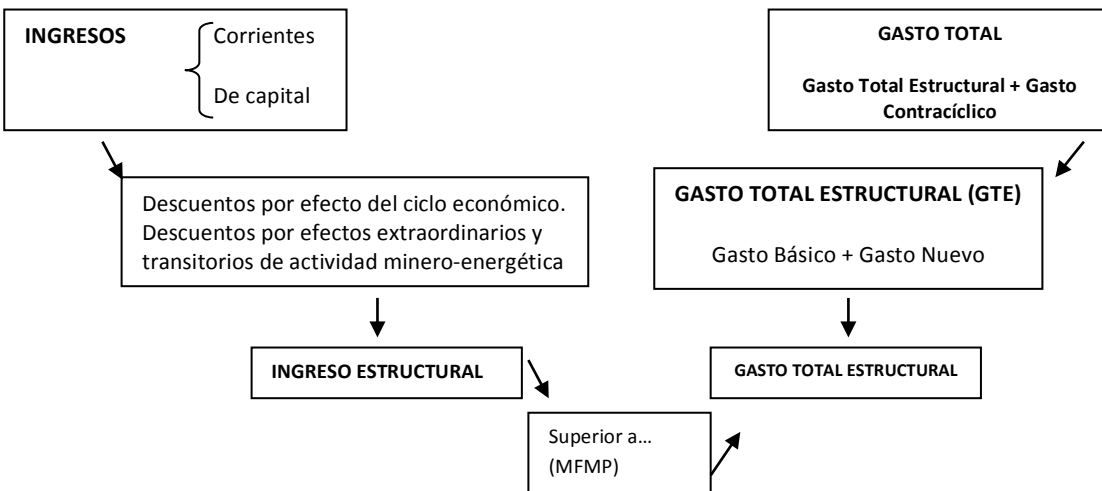
Gastos de Funcionamiento: Erogaciones indispensables para ejercer las funciones administrativas. Se representan en el sostenimiento del personal –gastos de personal- recursos físicos –gastos generales- y de otras entidades –transferencias corrientes- (Sánchez, 2009, pág. 116).

Gastos de Inversión: Aunque el concepto no es pacífico, se entiende que en este contexto se trata de los recursos destinados a la formación de un acervo de bienes productivos (Restrepo J. C., 2001, pág. 286).

Fuente: Elaboración propia. Basado en: (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010)

El balance estructural total corresponde al resultado de restar, de la sumatoria de todos los ingresos del GNC (sin incluir aquellos rendimientos de capital ocasionales como los desembolsos de créditos, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la República), la sumatoria de gastos: de funcionamiento, de inversión, de intereses de la deuda y de operación comercial. El Proyecto presentado al Congreso establecía que dicha diferencia no podría ser superior al 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) anual.

Cuadro 2.Regla Fiscal. Proporción de Ingresos y gastos



Gasto Contracíclico: Gasto temporal para estabilizar la economía. Se dispondrá por el Gobierno Nacional una vez se verifique la disminución del crecimiento económico anual, dos puntos por debajo de la tasa de crecimiento real de largo plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

Gasto Básico: Monto mínimo de recursos necesarios para garantizar la prestación y sostenimiento de servicios y programas a cargo del GNC y el pago de intereses de la deuda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

Gasto Nuevo: Gasto requerido para la expansión y creación de nuevos programas en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010).

El balance estructural total corresponde al resultado de restar, de la sumatoria de

Guardando coherencia con las reglas previas, el Ministerio planteó la necesidad de ajustar el nivel de gasto al de ingresos, de tal manera que el primero no fuera superior al último. La diferencia cuantitativa no se propuso, pues se consideró que el GNC era el órgano competente para establecerla a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Aunque el documento final de regla fiscal mantuvo los elementos principales del proyecto inicial, algunos cambios marcan la diferencia con este último, por ejemplo, en lo que tiene que ver con el indicador, la norma obvia los límites cuantitativos para que su definición quede en manos del GNC. No obstante, el articulado es claro en afirmar metas de mediano y largo plazo, que serán plasmadas en el MFMP correspondiente:

Ley 1473 de 2011. Artículo 5°. Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

PAR. TRANS.—El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.

Además de asegurar el monto del gasto estructural al de ingreso estructural, vació de contenido el primero al definirlo como el “nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley” (artículo 3-f), dejando esta segunda variable como único referente de la regla. Por lo demás, el articulado es enfático en el mandato de coherencia que debe existir entre plan de desarrollo, presupuesto general y regla fiscal (artículos 4, 7, 9 y 10). Finalmente, la ley dio lugar a una nueva exigencia de política fiscal: proyectar los niveles máximos de gasto y las prioridades sectoriales del mismo, por un período de cuatro años, en un documento denominado Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Hemos pues presentado el panorama teórico y normativo general de la sostenibilidad fiscal, llenándonos de elementos para contestar la pregunta inicial. También, ubicamos una problemática social que trasciende las redes asépticas del discurso, y nos permita acercarnos mejor a la comprensión del impacto que una medida como éstas puede generar: el desplazamiento forzado (DF). Nos queda entonces un último examen a la luz de los postulados del deber de solidaridad y la proporcionalidad.

¿SE DESCONOCE EL DEBER DE ACTUAR CONFORME AL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. ART. 95. NÚM. 2) CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU CONSECUENTE DESARROLLO LEGAL (PROYECTO DE LEY 261/11)?

Si bien la solidaridad es un concepto sin contornos definidos, nos atreveremos a formular algunos de sus elementos esenciales apelando a lo expuesto por la Corte Constitucional Colombiana en sentencia C- 459 (2004). De acuerdo con la Corte, el principio de solidaridad “se desarrolla como aquel deber de conducta desinteresado, en el cual el ciudadano actúa en la búsqueda del beneficio general, olvidándose de sus intereses generales”. Ahora bien en un Estado Social de Derecho el deber de solidaridad es inherente a su existencia y cualificación, es decir, se trata de un deber que pesa en cabeza del Estado, en función del cumplimiento de sus fines esenciales y se concreta en el

mandato de obrar conforme a las necesidades e intereses de su ciudadanos (Zabalza & Cárdenas, 1993).

A la luz del mencionado concepto de solidaridad, y como corolario del estudio aquí planteado, afirmamos que las normas Constitucional y legal analizadas no respetan ese deber de solidaridad, toda vez que en aras de favorecer un interés institucional, poco tiene en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, concretamente de la PSD. Lanzar este juicio con base en la aplicación del test de proporcionalidad a la que explicamos a continuación.

Utilizado por los tribunales alemanes para definir la constitucionalidad de aquellos actos del poder público que afectan derechos fundamentales, es frecuente la utilización del principio de proporcionalidad, el principio está compuesto por tres reglas que limitan, y a la vez legitiman, la intervención estatal en los derechos fundamentales: adecuación, necesidad y estricta proporcionalidad. La adecuación, implica que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo. La necesidad, por su parte, se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe realizarse con la medida más favorable del derecho intervenido. Por último, la estricta proporcionalidad, indica que las ventajas obtenidas mediante intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que implica para la sociedad en general (Bernal, 2008, págs. 61-92).

El primer filtro del examen de proporcionalidad nos lleva a preguntarnos por los fines que se pretenden alcanzar con la medida. Como ya vimos, se trata de una estrategia de aseguramiento a largo plazo de la progresividad de los DESC, a través de la generación de niveles sostenibles de crecimiento económico y deuda pública (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). Lo anterior, requiere de un instrumento que asegure un límite cuantitativo, restrinja la discrecionalidad del GNC como agente principal de la política fiscal, pero a la vez permita reaccionar ante el ciclo económico. Tal como quedó planteada, la regla fiscal no ofrece las mejores garantías, pues al no haber establecido un tope numérico, se dejó abierta la posibilidad de un manejo discrecional del indicador. Debe agregarse que la norma tampoco señaló sanciones en caso de

incumplimiento, con lo que su idoneidad es cada vez más discutible. En resumen: al no ofrecer los medios suficientes para alcanzar los fines trazados con la reforma constitucional, la medida resulta inadecuada¹².

La pregunta por la necesidad, nos lleva contestarnos otro interrogante: ¿existen acaso otras medidas que permitan los mismos beneficios con menores sacrificios? En un contexto como el colombiano, en el que la fe ciega en el mercado ha llevado a las autoridades a proclamar la vigencia de una relación directamente proporcional entre exenciones tributarias e impuestos indirectos, el impacto tributario sobre las finanzas es menor. Un mayor recaudo de impuestos directos, daría lugar a mejores posibilidades de financiación de programas a cargo del Estado (Giraldo, 2005). Un mayor compromiso con el erario público, evitaría la evasión y los oscuros efectos de la corrupción (Isaza, Restrepo, & Hincapié, 2005). Otras, pues, serían las salidas al problema de la sostenibilidad del Estado Social de Derecho.

Finalmente, está visto que el mandato de consistencia que se debe guardar entre la regla fiscal y los instrumentos de planeación y presupuesto (ley 1473 artículos 4,7 y 9) significa una restricción del nivel general de gastos, condicionada por el monto de ingresos estructurales en un año. Dada la reciente expedición de las normas, no podemos hacer un juicio exacto de proporcionalidad en el sentido de evaluar los sacrificios que dicha limitación pueda implicar en el mediano y largo plazo.

No obstante, intentamos avanzar en este sentido haciendo un parangón entre las ventajas reportadas para el Estado por el diseño e implementación de las reglas fiscales previas (leyes 358/99, 617/00 y 819/03), y los niveles de goce efectivo de derechos fundamentales de PSD durante los años 2008 y 2010. En el primer caso, tuvimos en cuenta el comportamiento de las variables déficit, balance y deuda neta durante los años 2004 y 2008, por considerar el primero de ellos como el año de expedición de la sentencia T-025, y el segundo como el de mejor rendimiento antes de la crisis financiera internacional.

¹²Si en gracia de discusión pensamos en la propuesta del Ministerio, que establecía un límite numérico de balance estructural, como la regla más idónea, tendríamos que formular el mismo juicio, pues al someter el nivel de crecimiento de gasto a los dígitos, no podrían sortearse con éxito los ciclos económicos.

| Indicador En porcentaje del PIB | Sector público no financiero -SPNF- | | Gobierno nacional central – GNC- | |
|--|--|-------------|---|-------------|
| | 2004 | 2008 | 2004 | 2008 |
| 1. Déficit | -1,2% | 0,0% | -4,5% | -2,3% |
| 2. Balance | 3,0% | 3,5% | -1,0% | 0,4 |
| 3. Deuda neta | 32,9% | 24,2% | 43,0% | 36,0% |

Fuente: Elaboración propia. Basado en datos obtenidos del Proyecto de Ley. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010)

En el segundo caso, presentamos la situación de algunos derechos fundamentales de la PSD durante los años 2008 y 2010, utilizando los datos obtenidos por las Encuestas Nacionales de Verificación (ENV) realizados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El desorden estadístico no nos permitió ubicar la información del año 2004. Téngase en cuenta que los cálculos se hicieron sobre información aportada por CODHES.

| Indicador | II ENV/2008 PSD 4'629.190 | III ENV/10 PSD 5'195.620 |
|--|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Alimentación Insuficiencia alimentaria | 67,5% | 65% |
| Salud Imposibilidad de acceso al servicio a la salud (acceso en calidad de vinculado) | 25% | 15% |
| Educación Apoyo para asistir al colegio | 10,7% | 9% |
| Vivienda En condiciones de habitabilidad: acceso a servicios básicos (acueducto y alcantarillado, energía eléctrica) | 50% | 54% |

Fuente: elaboración propia. Basado en información aportada por las ENV 2008 – 2010. (CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008), (CODHES. Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2010)

avances en materia de efectividad de derechos de PSD. Sin el ánimo de ser pesimistas, podríamos pensar en un balance similar al cabo de unos años frente a la nueva regla fiscal. Nos atrevemos a decirlo, porque encontramos que quienes proyectaron las normas, olvidaron que el DF constituye un reto político y económico que no se deja encuadrar en

unos cuantos artículos. Las exigencias presupuestales son evidentes, tanto como la necesidad de un crecimiento sostenible de recursos y deuda. Todo parece indicar, que el difuso mandato de solidaridad se guardó para otro momento.

Bibliografía

- José Rodríguez vs. Empresas Públicas de Cartagena, T - 406/92. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón (Corte Constitucional 1992).
- Auto 185, Auto 185 (Corte Constitucional 2004).
- C-459, C-459 (Corte Constitucional 2004).
- Estado de cosas inconstitucional T - 025, T - 025 (Corte Constitucional 2004).
- Auto 176, Auto 176 de 2005 (Corte Constitucional 2005).
- Auto 385, Auto 385 (Corte Constitucional 2010).
- Acción Social. Presidencia de la República. (2010). *Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- ACNUR. (2007). *Balance de las Políticas Públicas para la Atención Integral para el Desplazado Forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007*. Bogotá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Arias, J., & Caballero, G. (junio de 2003). *Instituciones, costos de transacción y políticas públicas, un panorama*. *Revista de Economía Institucional*, vol. 5. No. 8. Recuperado el 3 de mayo de 2010, de www.scielo.org.co: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v5n8/v5n8a6.pdf>.
- Atehortúa, A., & Rojas, D. (2009). La política de consolidación de la Seguridad Democrática: balance 2006 – 2008. *Análisis Político*. No. 66, mayo-agosto., 59 - 80.
- Barros, A. M. (s.f.). *Fraternidad, política y derechos humanos*. Recuperado el 24 de junio de 2011, de www.ruef.cl: <http://www.ruef.cl/downloads/LaFraternidad05.pdf>
- Bernal, C. (2008). *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation. CARR discussion paper. Number 4*. Recuperado el 2 de abril de 2010, de sitio web de [lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk): <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf>.
- CODHES. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2008). *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá: CODHES.
- CODHES. Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2010). *Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá: CODHES.

Comité Técnico Interinstitucional. (7 de julio de 2010). *Regla Fiscal para Colombia*. Recuperado el 30 de mayo de 2011, de www.banrep.gov.co:
http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/otros/regla_fiscal_2010.pdf .

Darnaculleta, M. M. (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Bogotá: Marcial Pons.

Deng, F. (21 de enero de 1993). *UN Doc. E/CN.4/1993/35. Informe amplio preparado por el Señor Francis M. Deng, Representante del Secretario sobre las cuestiones de Derechos Humanos relacionadas con los desplazados internos, de conformidad con al Resolución 1992/93 de la Comisión de DDHH*. Recuperado el 4 de junio de 2010, de [daccess-dds-ny.un.org](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/98/IMG/G9310598.pdf?OpenElement):
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/98/IMG/G9310598.pdf?OpenElement>

Deng, F. (3 de octubre de 1994). *Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1. Los desplazados internos. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de DDHH. Adición. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia*. Recuperado el 4 de junio de 2010, de [daccess-dds-ny.un.org](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/144/45/PDF/G9414445.pdf?OpenElement):
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/144/45/PDF/G9414445.pdf?OpenElement>

Departamento Nacional de Planeación. (13 de septiembre de 1995). *Conpes 2804. Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Recuperado el 9 de junio de 2010, de www.dnp.gov.co:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Biblioteca/Catalogoenl%C3%ADnea/tabid/523/Default.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Conpes 3057 de 1999*. Recuperado el 30 de abril de 2010, de www.dnp.gov.co:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Biblioteca/Catalogoenl%C3%ADnea/tabid/523/Default.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (25 de mayo de 2001). *Conpes 3115 de 2001. Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. Recuperado el 30 de abril de 2010, de www.dnp.gov.co:
<http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=3wmWoZxrMno%3d&tabid=1080>

Dueñas, O. (2009). *Desplazamiento interno forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza. Efectos de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gilardi, F. (2002). *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*. *Journal of European Public Policy*, 9:6, 873 - 893.

Recuperado el 6 de abril de 2010, de dx.doi.org:
<http://dx.doi.org/10.1080/1350176022000046409>.

Giraldo, C. (2005). *Finanzas Públicas en América Latina. La economía política*. Bogotá: Desde abajo.

González, F. (febrero de 2004). *Conflicto violento en Colombia: una perspectiva de largo plazo*.

Recuperado el 22 de junio de 2006, de www.cinep.org:
www.cinep.org.co/revistas/controversia

Grabosky, P. (1995). Counterproductive Regulation. *International Journal of the Sociology of Law* 23, 347 - 369.

Guataquí, J. C. (2009). La dimensión del desplazamiento en Colombia: la problemática del sistema de registro y caracterización de la población desplazada. En C. Rodríguez, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 39-71). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Isaza, O., Restrepo, J., & Hincapié, S. (2005). *Estrategias de la corrupción en Colombia. Discursos y realidades*. Bogotá: Instituto Popular de Capacitación -IPC-.

López, H., Renhals, R., Botero, J., & Posso, C. (2008). *Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Borradores de economía. No. 497*. Recuperado el 30 de mayo de 2011, de www.banrep.gov.co: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra497.pdf>

Miller, G. (2000). *Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. Journal of Public Administration Research and Theory. 10*. Recuperado el 3 de mayo de 2010, de jpart.oxfordjournals.org:
<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/content/short/10/2/289?rss=1&ssource=mfc>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (6 de octubre de 2010). *Exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Regla Fiscal*. Recuperado el 9 de junio de 2011, de www.minhacienda.gov.co:
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (20 de julio de 2010). *Proyecto de Acto Legislativo: "POR EL CUAL SE ESTABLECE EL DERECHO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA ALCANZAR LOS FINES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO"*. Recuperado el 2 de febrero de 2011, de www.minhacienda.gov.co:
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%203%20Sostenibilidad%20Fiscal.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (6 de octubre de 2010). *Proyecto de Ley No. 112 de 2010 Cámara. Gaceta del Congreso. Año XIX - No. 738*. Recuperado el 15 de febrero de 2011, de www.senado.gov.co: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/ponencias>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (enero de 2011). *Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014*. Recuperado el 1 de febrero de 2011, de www.minhacienda.gov.co: [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%201%20Estrategia%20economica%20y%20fiscal%202010-2014%20\(2\).pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%201%20Estrategia%20economica%20y%20fiscal%202010-2014%20(2).pdf)

Mondragón, H. (2002). *La Organización Campesina en un Ambiente de Terror*. Bogotá: ILSA.

Pulido, C. B. (2008). *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, J. C. (2001). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado.

Restrepo, M. (2007). "La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho". En J. Vidal, *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI* (págs. 37 - 55). Bogotá: Universidad del Rosario.

Restrepo, M. (2009). "Derecho administrativo contemporáneo: ¿Derecho Administrativo neopolicial?". En C. A. Sánchez, *Retos y perspectivas del derecho administrativo* (págs. 65 - 77). Bogotá: Universidad del Rosario.

Riveros, H. (2009). La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial. En C. Rodríguez, *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 261-291). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Rodríguez, C. (1997). *La decisión judicial. El debate Hart - Dworkin*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2009). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional. En C. Rodríguez, *Más allá del Desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 14-35). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Rodríguez, D., & Rodríguez, C. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Saffón, M. P., & García Villegas, M. (2011). Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Estudios Socio Jurídicos*, 75-107.

Sánchez, P. A. (2009). *Hacienda Pública Municipal en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Senado de la República. (noviembre de 2010). *Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2010 Senado/026 de 2010 Cámara*. Recuperado el 3 de febrero de 2011, de www.senado.gov.co: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11971-aprobada-sostenibilidad-fiscal-en-comision-primera?tmpl=component&print=1>

Senado de la República. (16 de junio de 2011). *Ponencia Proyecto de Ley 261 - 2009/11 'Regla fiscal para tercer debate en la comisión cuarta del Senado'*. Recuperado el 29 de junio de 2011, de www.senado.gov.co: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/ponencias>

SNAIPD. (1 de julio de 2010). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. Recuperado el 20 de febrero de 2011, de www.acnur.org: <http://www.acnur.org/pais/docs/2813.pdf?view=1>

Uribe, M. T. (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998 - Volumen 0: aproximaciones teóricas*. Bogotá: Secretariado Seccional de Pastoral Social Sección de Movilidad - Universidad de Antioquia, .

Vidal, R. C. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Zabalza, J., & Cárdenas, A. (1993). *Tomás de Aquino: el horizonte económico*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Zagrebelsky, G. (2008). *El derecho dúctil*. Bogotá: Trotta.